LA BATAILLE DU BUDGET EN ANGLETERRE

PAR

Raphaël-Georges LÉVY

Janvier 1910



PARIS

ÉDITION DE *LA REVUE HEBDOMADAIRE*

8, RUE GARANCIÈRE

LA BATAILLE DU BUDGET

EN ANGLETERRE

I

L'année 1909 s'achève pour l'Angleterre dans les préparatifs d'une lutte émouvante qui met aux prises deux des trois éléments dont la réunion forme la souveraineté britannique. Celle-ci réside dans la Couronne, les Lords et les Communes, et rien ne peut s'accomplir sans l'accord du roi et des deux Chambres. Les Communes ont, fait rare dans les annales du Royaume-Uni, siégé de février à octobre, sans interruption; elles ont consacré, autre événement presque sans précédent, six mois consécutifs à la discussion de la seule loi des finances, du *finance bill*, qu'elles ont envoyé au commencement de novembre au roi, leur très gracieux souverain, avec le préambule consacré : « Nous, les très fidèles et loyaux sujets de Votre Majesté, Communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, assemblées en Parlement, afin de réunir les ressources nécessaires pour subvenir aux dépenses publiques de Votre Majesté, avons librement et volontairement résolu de donner et d'accorder à Votre Majesté les divers droits mentionnés ci-après. C'est pourquoi nous requérons très humblement Votre Majesté de vouloir bien donner force de loi à ce qui suit : que l'acte soit passé par la très excellente Majesté du Roi, par les Lords spirituels

et temporels, selon leur avis et consentement, et par les communes assemblées dans le présent Parlement, en vertu de l'autorité desdits. »

La loi, telle qu'elle a été soumise aux Lords, diffère sensiblement du projet primitif apporté aux Communes en mai 1909. Au cours des débats, des centaines d'amendements ont été introduits et ont modifié le texte originaire; le gouvernement lui-même en a présenté un très grand nombre, notamment au chapitre des taxes foncières. Mais ces modifications, tout en adoucissant la rigueur des propositions premières, n'en ont pas altéré le caractère : un certain nombre d'entre elles ont paru et paraissent encore attentatoires au droit de propriété; c'est à ce titre qu'elles ont soulevé une opposition formidable et déchaîné la tempête qui souffle en ce moment sur la Grande-Bretagne.

Il convient cependant de rappeler que des taxes analogues à celle que le cabinet de M. Asquith prétend introduire sur l'accroissement de la valeur des terres sont appliquées ailleurs, notamment en Allemagne et en Italie.

Mais il s'est passé en Angleterre, à propos de ce budget, un phénomène très curieux. En le présentant, son auteur a eu recours à un procédé inverse de celui qui est familier à beaucoup de réformateurs : ceux-ci, en général, ne cherchent pas à effrayer les contribuables en attirant leur attention sur la hardiesse des innovations; ils s'efforcent plutôt d'en atténuer la portée. Lloyd George, au contraire, a embouché la trompette guerrière; il a grossi à la fois l'effet des mesures qu'il recommandait et l'importance des injustices auxquelles il prétendait remédier. Au cours de la discussion, à mesure qu'il rencontrait des adversaires plus tenaces et se heurtait à des objections plus nombreuses il a haussé le ton et exagéré, semble-t-il, la significa tion de la réforme. Bien plus, il en est venu à une vio

lence de langage, autrefois rare dans la politique anglaise, et, dans une apostrophe célèbre, il a été jusqu'à accuser les lords d'être plus nuisibles que les Dreadnought, parce que, s'est-il écrié, ils coûtent plus cher et durent plus longtemps !

La première partie de ce projet de loi de finances est intitulée : « Droits sur la valeur des terres. » C'est elle qui a soulevé les objections les plus vives. Elle établit un droit sur l'accroissement de valeur (*increment value duty*) survenu postérieurement au 30 avril 1909, à raison d'un cinquième de cette plus-value. Elle en ordonne la perception à l'occasion de chaque mutation par vente ou par décès, de la passation d'un bail de plus de quatorze ans ; en cas de mainmorte, le droit sera payé par abonnement.

Le second droit nouveau, dont s'occupent les articles 13, 14 et 15 du projet, est un droit de reversion (*reversion duty*). Il frappe le bailleur à raison d'un dixième du bénéfice qui résulte pour lui de l'augmentation de prix du bail lors de chaque renouvellement, ce bénéfice étant calculé d'après la différence de valeur entre le moment où le bail a été conclu à l'origine et lors du renouvellement.

Le troisième droit nouveau (*undeveloped land Duty*, articles 16, 17, 18 et 19 du projet, frappe à raison de 1/480e par an, soit un demi-penny par livre sterling, la valeur foncière (*site value*) des terres non bâties, ou, pour employer le langage du législateur, non développées, dont il donne la définition suivante : terrains sur lesquels il n'a pas été élevé de maisons d'habitation, de bâtiments destinés au commerce, à l'industrie ou à un négoce quelconque.

La quatrième taxe foncière (articles 20 à 24), qui frappe les droits miniers et les minerais, consiste essentiellement en une taxe annuelle de 5 pour 100 sur les redevances payées par l'exploitant de minerais ou par

celui qui jouit d'un droit de passage à l'effet de transporter des minerais (*on the rental value of all right to work minerals and of all mineral mayleaves*).

Pour l'application de ces diverses taxes, des commissaires procéderont à une évaluation générale des terres du Royaume-Uni, en ayant soin de distinguer la valeur totale, la valeur nue (*site value*), et, en cas de terres de culture, la valeur agricole si elle diffère de la valeur nue. Par *site value* il faut entendre la valeur en quelque sorte idéale du sol, abstraction faite de ce qui a été édifié par la main de l'homme. Chaque propriété, et, si le propriétaire le demande, chaque parcelle de son domaine formant l'objet d'une exploitation indépendante, seront évaluées séparément. Les possesseurs du sol, les titulaires de rentes foncières doivent fournir tous renseignements aux commissaires, à qui ils peuvent également communiquer leur propre estimation de la valeur totale ou de la valeur nue de leurs terres. La loi distingue la valeur globale (*gross value*) qui est le prix de vente ; la pleine valeur nue (*full site value*), qui est la valeur globale diminuée de celle des constructions ; la valeur totale (*total value*) qui est la valeur globale diminuée de celle des servitudes, droits de passage ou autres charges imposées à la propriété dans un intérêt public. L'évaluation des terres non développées (*undeveloped land*) se fera tous les cinq ans par les soins des commissaires du revenu interne (*commissioners of Inland Revenue*).

La deuxième partie du projet traite des spiritueux : elle majore les droits de licence à payer par les fabricants, les négociants en gros et en détail, les marchands de vin, en distinguant ceux qui tiennent de véritables débits et ceux qui vendent des liquides que le consommateur emporte sans avoir le droit de les consommer sur place ; les wagons-restaurant, les navires à passagers.

La troisième partie concerne les droits de succession (*death duties*) et élève les taux établis en dernier lieu par la loi de 1907 : l'échelle nouvelle de l'*estate duty* (1) va de 1 à 15 pour 100, ce dernier taux étant appliqué aux héritages supérieurs à 25 millions de francs. D'autre part elle double, en le portant de 1 à 2 pour 100, le droit connu sous le nom de *settlement estate duty* et qui représente une sorte d'abonnement supplémentaire payé au fisc lorsqu'un propriétaire dispose par avance de ses biens en faveur de plusieurs héritiers successifs. Les droits de legs et succession (*legacy and succession duties*) sont également élevés ; dans plusieurs cas cette augmentation va jusqu'à doubler les taux antérieurs.

La quatrième partie s'applique à l'impôt sur le revenu (*income tax*), dont elle achève de modifier profondément la nature, déjà très altérée par la loi de 1907 votée sur la proposition de M. Asquith, alors chancelier de l'échiquier, aujourd'hui premier ministre. On sait que l'income tax anglais, tel qu'il fut réorganisé vers le milieu du dix-neuvième siècle par sir Robert Peel, avait pour caractère essentiel d'être un impôt cédulaire, c'est-à-dire que, pour l'asseoir, le fisc ne se préoccupait nullement de connaître le revenu global du contribuable, mais distinguait cinq catégories de revenus : propriétés foncières, fermages, valeurs mobilières, bénéfices commerciaux et industriels, traitements et salaires : ces revenus étaient taxés séparément, tantôt par voie de retenue, au moyen d'un prélèvement opéré à la source même du paiement, tantôt par voie de déclaration. Ce caractère primordial reçut une première atteinte lorsque divers abaissements de droit furent consentis aux contribuables ayant un revenu

(1) C'est-à-dire du droit qui frappe l'ensemble de la fortune sans tenir compte du degré de parenté des héritiers.

inférieur à 700 livres sterling (17 500 francs) : il fallut bien, dans cette nombreuse catégorie, connaître l'ensemble de leurs ressources annuelles afin de leur appliquer les réductions légales. Mais au-dessus de 700 livres tous les revenus étaient frappés au même taux. M. Asquith a introduit dans la législation anglaise le principe, très contestable, de la discrimination des revenus qui est à la base de la taxe sur la richesse mobilière en Italie, où il donne d'ailleurs de médiocres résultats. Il distingue entre ce qu'il appelle les revenus gagnés et les revenus non gagnés, oubliant que si un homme travaille pour amasser un capital et vivre ensuite du revenu de ce capital, ce revenu, aux yeux de la loi, sera « non gagné (*unearned*). Quoi qu'il en soit, depuis deux ans en Angleterre, les revenus gagnés, jusqu'à concurrence d'un maximum de 2 000 livres sterling, ne payent que 9 pence à la livre, c'est-à-dire 3 3/4 pour 100, tandis que les autres payent 12 pence, soit 5 pour 100.

M. Lloyd George propose tout d'abord d'élever le taux normal de 12 à 14 pence à la livre, c'est-à-dire de 5 à 5,83 pour 100; en outre il institue une taxe additionnelle de 6 pence à la livre, c'est-à-dire 2 et demi pour 100, sur le revenu de tout contribuable ayant plus de 5 000 livres de revenu global, ladite taxe additionnelle devant frapper la portion de ce revenu qui excède 3 000 livres.

D'autre part certains allégements sont consentis au profit des parents ayant un ou plusieurs enfants et moins de 500 livres de revenu annuel. Mais l'exemption d'impôt accordée à toute personne ayant moins de 160 livres de revenu cesse d'être étendue aux étrangers et ne sera plus en vigueur que pour les sujets britanniques.

Désormais donc l'income-tax anglais ne peut être assis que sur la connaissance non seulement du chiffre

global, mais de la nature des éléments qui le composent. En bas de l'échelle, les contribuables doivent prouver qu'ils ont moins de 160 livres (4 000 francs) de revenu pour être exemptés de l'impôt ; moins de 500, lorsqu'ils sont pères de famille, et moins de 700, lorsqu'ils ne le sont pas, pour jouir de certaines réductions ; moins de 2 000 livres de revenu gagné par leur travail pour ne payer que le taux réduit ; moins de 5 000 de revenu global pour ne pas être sujets à la taxe supplémentaire de 6 pence par livre.

La cinquième partie du budget Lloyd George remanie les droits de timbre ; double les droits de mutations et de transferts établis par la loi de 1891, sauf en ce qui concerne les valeurs mobilières et les actes qui portent sur des propriétés d'une valeur inférieure à 500 livres. Elle modifie également les droits sur les opérations de bourse.

Le sixième chapitre, consacré aux droits de douane et d'accise, élève à 5 pence (environ 50 centimes) par livre le droit d'importation sur le thé, augmente de 3 shillings et 9 pence par gallon le droit d'accise sur l'alcool, prévoit des augmentations proportionnelles sur diverses boissons, élève les droits sur le tabac brut et manufacturé, établit un droit de 3 pence par gallon sur l'essence servant à alimenter les automobiles (*motor spirit*).

Le septième chapitre ordonne que le produit des taxes acquittées par les nouveaux débits de spiritueux dont l'ouverture viendrait à être autorisée, sera versé à l'Echiquier et non aux autorités locales, qui pourraient autrement être tentées d'augmenter le nombre des licences afin de grossir leur budget. Un compte spécial est ouvert, avec le titre de subsides d'amélioration des routes *(Road improvement grant)*, dont le nom même indique la destination. Enfin le chapitre huit réduit de 28 à 24 millions et demi de livres sterling l'annuité du

service de la dette publique, intérêts et amortissements.

Le 4 novembre, lors de la troisième lecture du projet, le très honorable Lloyd George a pu dire avec raison que jamais budget n'avait été examiné avec plus de soin, avant et après la mise en discussion. Jamais un chancelier de l'Échiquier et ses bureaux n'ont consacré autant de temps à sa préparation, jamais un cabinet ne l'a étudié plus longuement. Le chancelier a résumé une dernière fois les arguments qu'il invoque en faveur de ses propositions : d'après lui, ces droits de licence constituent simplement l'application aux gros débitants de spiritueux du taux que payent déjà les petits ; la taxe sur les terrains non développés n'est pas un impôt nouveau, mais frappe des terrains urbains qui jusqu'ici n'étaient pas taxés proportionnellement à leur valeur ; le droit d'accroissement est si peu révolutionnaire qu'il était déjà réclamé par Stuart Mill ; la redevance minière est très faible et parfaitement équitable ; d'une façon générale, les taxes foncières auront un heureux résultat, celui de hâter la mise en valeur du sol, l'érection de bâtiments ; le droit d'accroissement, la seule innovation dont Lloyd George se vante et pour laquelle, dit-il, il demande un « brevet », contribuera à « écarter les entraves qui pèsent sur l'industrie et le commerce, et à enrichir toutes les classes de la communauté ».

II

Cette mémorable loi de finances de 1909, qui ne comprend pas moins de 96 articles, a été votée par la Chambre des communes le 4 novembre 1909 par 230 voix de majorité, après des débats dont la seule lecture exigerait plusieurs semaines, et 553 votes par-

tiels *(divisions)*. Le texte en a été transmis à la Chambre des lords, qui en a commencé la discussion le 22 novembre. La première séance fut marquée par le discours du marquis de Lansdowne, ancien ministre de la guerre, puis des affaires étrangères dans le cabinet unioniste Salisbury-Balfour, qui fit la guerre du Transvaal et vit s'accomplir le changement de règne, lorsqu'Édouard VII succéda, le 24 janvier 1901, à sa mère l'impératrice-reine Victoria. Lord Lansdowne demanda à ses collègues de voter une résolution déclarant que « la Chambre des lords ne saurait *(is not justified)* donner son assentiment à la loi de finances aussi longtemps que celle-ci n'aura pas été soumise au jugement du pays ». Ce projet, d'après lui, constitue une mesure d'une gravité sans précédent : la nation n'ayant pas été appelée à se prononcer sur ses dispositions, la Chambre haute ne peut l'enregistrer sans faire appel aux électeurs. Les précédents, d'après Lansdowne, qui cite à cet effet une résolution de la Chambre de 1689, exigent que les lords, comme le roi ou la reine, acceptent ou rejettent en bloc les taxes votées par les Communes. Ceci paraît d'autant mieux établi au noble lord que c'est en vertu d'une pratique relativement récente que l'on réunit dans une loi de finances unique *(finance bill)* une série de mesures ayant trait à des impôts divers. Désormais les lords, n'ayant plus à se prononcer sur des projets séparés, sont singulièrement gênés en face du *pot-pourri* qu'on leur apporte, et ne peuvent séparer une mesure qu'ils blâment d'autres qui ont leur approbation. Lord Spencer, en 1894, proclamait le droit des lords de rejeter une loi de finances *(money bill)*. Lansdowne continue en rappelant que les lords ont rejeté en 1907 une loi sur l'évaluation des terres en Écosse; en 1908, une loi sur les licences de débitants : or le projet introduit, dans la législation foncière et dans celle des spiritueux, des innovations bien autre-

ment graves que celles qui étaient contenues dans les deux projets écartés par eux, sans que l'on eût alors contesté leur droit de *veto*. On ne peut greffer sur une loi de finances des législations révolutionnaires : du reste, les auteurs du budget eux-mêmes le reconnaissent. Le premier ministre et le chancelier de l'Echiquier ont répété à maintes reprises qu'il constitue une œuvre à grande portée sur le terrain politique et social. Il ne s'agit plus d'une simple question financière : tous les membres du cabinet sont d'accord là-dessus. Le président du Conseil du commerce *(board of trade)* Winston Churchill en parle comme d'une idée « féconde, formidable ». Le lord avocat annonce qu'il inaugure une autre ère. Le chancelier de l'Echiquier déclare qu'il contient plus de nouvelles méthodes de fiscalité qu'aucune loi promulguée depuis un demi-siècle.

Lord Lansdowne montre ensuite l'inconséquence d'Asquith qui trouvait il y a peu d'années qu'un impôt sur le revenu de 5 pour 100 constituait un fardeau intolérable en temps de paix et qui propose, dans certains cas, de le porter aujourd'hui à plus de 8 pour 100. Où sera désormais la réserve que cet impôt constituait pour les temps troublés ? Les droits exagérés sur les successions affaiblissent les patrimoines, les détruisent : ils découlent de la théorie subversive émise jadis par sir William Harcourt, d'après laquelle l'État serait le propriétaire universel, et qui est fille, comme le dit très justement Paul Leroy-Beaulieu, de la conception musulmane des droits du souverain, maître des biens et de la vie de ses sujets. Les taxes proposées sur les spiritueux vont bien au delà de la valeur du quasi-monopole assuré aux débitants. Les taxes foncières paraissent à lord Lansdowne constituer la partie du projet la plus contraire aux règles d'une saine économie politique : elles reposent sur une évaluation qui lui semble aussi coûteuse que difficile à établir : plus

d'un million de propriétaires, des dizaines de mille de fermiers ayant des baux de plus de cinquante ans vont être ainsi soumis au jugement de jeunes employés, de « Daniels » comme les appelle le chef de l'opposition, à 500 livres par an, chargés de résoudre des énigmes étrangement compliquées. Toute cette législation constituera le plus formidable des obstacles aux échanges de terres, et ne s'explique que par l'espoir que caressent certains socialistes de voir nationaliser le sol. Lord Lansdowne s'oppose à ces taxes parce qu'elles seront peu productives; parce qu'elles frappent le contribuable sur quelque chose qu'il ne possède pas; parce qu'elles se superposent à plusieurs reprises; parce qu'elles atteignent exclusivement une catégorie de citoyens; parce qu'elles sont de nature à ruiner le marché des biens-fonds; enfin parce qu'elles émanent d'une erreur socialiste. Si elles étaient votées, elles n'atteindraient pas seulement le revenu, mais le capital du pays. Déjà les émissions de valeurs anglaises, pendant les dix premiers mois de 1909, ne dépassent guère le tiers de ce qu'elles avaient été pendant la même période de 1908.

Où donc trouver les ressources nécessaires? Lord Lansdowne prend nettement position en faveur de l'établissement de taxes douanières et déclare que, d'après lui, ce budget a épuisé les possibilités « d'un système financier reposant sur le principe des importations en franchise ». Les libre-échangistes eux-mêmes doivent s'apercevoir que la lutte insulaire en faveur du libre-échange ne saurait être prolongée, alors que les pays étrangers ne cessent d'élever leurs tarifs et que les colonies anglaises se demandent si elles pourront continuer à tenir la porte ouverte aux produits de la mère-patrie. En terminant, l'orateur invite les pairs à rejeter le budget. « Je siège dans cette Chambre, dit-il, depuis plus de quarante ans. Du fond de mon cœur, je

désire que vous ne fassiez rien qui ne soit digne de votre haute réputation et de la grande place que vous tenez dans la Constitution du pays. Mais je crois que ce que vous pourriez faire de pire et de plus nuisible serait de tromper l'attente de ceux qui vous considèrent comme les gardiens de leur droit essentiel, celui d'être consultés lorsque le gouvernement qui est au pouvoir demande un changement fondamental de politique. En rejetant le projet, messeigneurs, vous insisterez pour que ce droit soit respecté; vous n'usurperez pas le droit de voter des subsides à la Couronne; vous ne porterez pas un verdict définitif sur le projet, quelque mauvais que vous le jugiez : mais vous direz que c'est un projet auquel vous n'avez pas le droit de donner votre consentement, indispensable pour qu'il devienne loi, aussi longtemps que vous ne vous serez pas assurés que telle est la volonté du pays. »

A ce discours qui ouvrait le débat à la Chambre haute et posait la question avec netteté, le lord chancelier Loreburn répondit en déclarant que le rejet serait selon lui un acte inouï, contraire aux traditions parlementaires, impossible à réaliser. Tout en reconnaissant le droit légal des lords de le faire, il le conteste au point de vue constitutionnel. Il invoque les précédents et bien qu'il admette que des lois de finance de peu d'importance ont été, à diverses reprises, écartées par les lords, il affirme que jamais ils n'ont rejeté la loi budgétaire en bloc. Chaque année, dit-il, le droit des Communes en cette matière est proclamé : la partie du discours du trône qui demande des subsides (*supply*) est adressée exclusivement à la Chambre basse. Le budget des dépenses (*estimates*) n'est jamais soumis aux lords. L'acte d'appropriation annuel, c'est-à-dire la loi des finances, mentionne les Communes seules comme le pouvoir qui accorde les voies et moyens. Du jour où des résolutions en matière financière sont votées par les

Communes, elles sont appliquées comme si elles avaient déjà force de loi : ceci démontre la nécessité de maintenir à cette Chambre et à cette Chambre seule ce que le lord chancelier appelle le « pouvoir de la bourse » (*the power of the purse*). La Couronne a l'autorité suprême, limitée par la responsabilité ministérielle et par la puissance des Communes qui ont le droit de refuser l'octroi des impôts. Les Communes ont le contrôle des dépenses dont les ministres sont responsables devant elles ; leur pouvoir est limité par le droit de dissolution qui appartient à la Couronne. Enfin les lords ont le pouvoir judiciaire suprême et participent à la confection de toutes les lois, sauf celles de finance. Sur la Chambre haute il n'existe aucun moyen d'action, sauf la création de nouveaux pairs. De cet exposé de la constitution britannique, le lord chancelier tire la conclusion que ses collègues ne sauraient refuser le budget. En terminant, il se plaint de l'obstruction constante que le cabinet libéral a rencontrée chez les lords, qui ont rejeté, en 1906, la loi sur l'enseignement (*Education bill*) dont la discussion et le vote avaient rempli presque toute la session des Communes ; et en 1908 la loi sur les débits de boissons (*Licensing bill*), à laquelle le parti libéral attache la plus grande importance.

Lord Cromer a déclaré qu'il s'abstiendrait, ne voulant pas gêner l'action de lord Lansdowne, mais ne pouvant approuver le rejet en bloc du budget. Le duc de Malborough a fait observer que le budget rompait l'équilibre qui existait jusque-là entre les impôts indirects et les impôts directs, en aggravant le poids de ces derniers qui représenteront dorénavant 57 pour 100 de l'ensemble des charges. Lord Avebury, qui aurait préféré procéder par voie d'amendement, a mis en lumière les conséquences fâcheuses qu'aurait le budget pour les classes pauvres : si on élève au delà des bornes raisonnables le taux de l'impôt sur le revenu et les droits de succession,

les hommes n'auront plus les mêmes raisons d'accumuler du capital. Or le capital accru, c'est plus de travail pour les ouvriers, plus d'activité dans le pays. Persuader à la masse que ces nouvelles taxes n'atteindront que les riches, c'est l'entraîner sur une pente dangereuse, celle des dépenses extravagantes que l'on vote parce qu'on croit qu'elles retomberont exclusivement sur les épaules du voisin. Après quelques mots de l'archevêque de Canterbury rappelant combien il est utile que les lords spirituels, qu'on appelle ainsi par opposition aux lords temporels et que l'on nomme en première ligne dans le préambule de toute loi, siègent au Parlement, lord Rosebery a critiqué le budget, mais aussi défendu l'opinion qu'il aurait mieux valu le laisser appliquer : car bientôt la nation en eût si cruellement ressenti les défauts, qu'aux premières élections le parti unioniste eût remporté un triomphe qui l'aurait surpris lui-même. Lord Milner s'est opposé avec force à cette théorie et a déclaré que, jugeant le budget exécrable, il ne le voterait pas : il critique âprement les taxes foncières qui donneront moins la première année qu'elles ne coûteront à cause de la confection du cadastre. Les 13 millions de livres qu'il fallait eussent pu être fournies par les droits d'importation.

Lord Balfour (qu'il ne faut pas confondre avec Mr Balfour, *leader* du parti unioniste) a rappelé les modifications profondes subies par le budget : depuis sa présentation première aux Communes, 530 lignes sur 700 du projet primitif ont été changées ; 22 articles ont été ajoutés aux 74 du début. Lord Morley, secrétaire d'État pour l'Inde, a combattu l'amendement de lord Lansdowne, qu'il accuse de violer les précédents constitutionnels sur cinq points : en premier lieu, il soumet aux lords la puissance qui établit les impôts ; en second lieu, il oblige la Couronne à dissoudre la Chambre en lui refusant les subsides ; en troisième lieu, il implique

la nécessité d'une élection nouvelle chaque fois que l'une des Chambres déplaira à l'autre ; quatrièmement, il transfère le pouvoir des représentants de la nation à une oligarchie qui ne la représente pas ; enfin il arrête tout le mécanisme financier de l'année. Certes, on a raison de dire que les lords ne doivent pas être une Chambre d'enregistrement : mais il y a quelque chose de pire que le mutisme des lords, c'est celui des Communes, et c'est l'état auquel elles seraient réduites si un simple vote des lords devait anéantir six mois d'efforts, de travail ininterrompu, de modifications apportées au texte primitif à la suite de discussions approfondies, de réceptions de délégations de tout genre.

Lord Curzon, l'ancien vice-roi des Indes, qui les gouverna si brillamment et les quitta faute de pouvoir s'entendre avec lord Kitchener, commandant en chef de l'armée indienne, accusa les libéraux d'être aujourd'hui les véritables révolutionnaires, en voulant détruire l'équilibre des trois pouvoirs et ôter à la Chambre des lords le moyen de s'opposer à l'omnipotence des Communes. La discussion se termina par un discours du comte Crewe, lord du sceau privé, dont la péroraison fut la suivante : « Mylords, si vous croyez que le ministère salue avec joie le conflit, vous êtes dans l'erreur ; mais nous sommes contraints de l'aborder, non seulement parce que l'existence politique de notre parti en dépend, mais parce que, selon nous, les intérêts du pays et de l'empire sont attachés au maintien d'un équilibre constitutionnel entre les divers pouvoirs. Peut-être, lorsque le nouveau Parlement se réunira, siégerons-nous sur les bancs de l'opposition, où vous êtes assis aujourd'hui ; peut-être resterons-nous où nous sommes. Mais de toute façon nous devrons obtenir alors des garanties, et non pas de celles qui résultent de la tradition, mais au besoin inscrites dans une loi, contre la destruction irraisonnée de notre œuvre législative à laquelle vous vous livrez

ce soir. » Par 350 voix contre 75, la Chambre des lords adopta l'amendement Lansdowne et leva la séance à minuit, le 30 novembre 1909.

III

La dernière session de ce Parlement, qui aura vécu quatre années, depuis son élection en janvier 1906, a été close le 3 décembre 1909 par un message royal *(King's speech)* lu par le lord chancelier et dont le passage saillant était le suivant : « Messieurs de la Chambre des communes, je vous remercie pour la libéralité et le soin avec lesquels vous avez pourvu aux lourdes augmentations de dépenses publiques nécessitées par la défense de l'empire et les réformes sociales. Je regrette que ces dispositions n'aient pu être mises en vigueur. » Les membres de la majorité libérale ont accueilli ces paroles par des applaudissements, donnant ainsi à entendre que la Couronne s'associait à leurs vues. Le roi Édouard VII est beaucoup trop constitutionnel pour avoir exprimé en public, à aucun moment de la crise, son opinion personnelle.

C'est la première fois, dans l'histoire d'Angleterre, que le budget n'aura pas été voté par le Parlement avant la fin d'une session. Les conséquences les plus graves peuvent en résulter. L'impôt sur le revenu, le droit sur le thé, sont soumis au vote annuel et, en droit strict, ne peuvent donc être légalement perçus ; mais en vertu d'un usage constant, depuis l'ouverture de l'exercice, c'est-à-dire depuis le 1er avril 1909, ils ont été encaissés par les autorités compétentes sur la base du projet Lloyd George. Ce n'est pas seulement l'accroissement de taux par rapport à l'état de choses antérieur dont la perception est en suspens, c'est le montant intégral de ces deux taxes.

Il en est de même pour le droit sur le pétrole et les nouveaux droits de timbre. En ce qui concerne les droits de succession, l'alcool, le tabac, c'est l'augmentation seule qui sera sujette à restitution si les projets adoptés par la Chambre des communes n'obtiennent pas la sanction des lords et de la Couronne, nécessaire pour leur donner force de loi. On a calculé que les estimations budgétaires subiraient les diminutions suivantes :

Douane		2 640 000 l. st.
Accise		2 760 000 —
Droits de succession		2 850 000 —
Timbre		450 000 —
Impôt sur le revenu		3 200 000 —
Taxes foncières et minières		600 000 —
		12 500 000 l. st.
Moins le coût du cadastre.	300 000 l. st.	
La subvention à l'agriculture et aux routes	600 000 —	
La part des autorités locales dans les nouvelles taxes foncières	300 000 —	
	1 200 000 l. st.	1 200 000 l. st.
Soit une diminution nette de		11 300 000 l. st.
A laquelle s'ajouterait la suppression de l'impôt sur le revenu qui doit être voté annuellement.		34 000 000 —
Et du droit sur le thé		6 000 000 —
Ensemble		51 300 000 l. st.

Évidemment, la nouvelle Chambre, de quelque côté que soit la majorité, s'empressera de voter les impôts. Mais beaucoup de livres de thé auront été importées en franchise et l'income-tax ne pourra être recouvré qu'en partie avant le 31 mars. De toute façon, l'exercice 1909-1910 paraît devoir se solder par un déficit considérable. Ce résultat fait dire à *l'Economiste* anglais que « le vote des lords est l'acte le plus monstrueux qui

se soit produit dans l'histoire d'Angleterre depuis la levée de l'étendard royal par Charles Stuart à Nottingham. C'est une négation brutale de toute la théorie et de la pratique du gouvernement représentatif, d'un système qui s'est établi après des siècles de développement laborieux depuis les temps de la Grande Charte. »

La Trésorerie va se trouver dans une situation d'autant plus fâcheuse que, le 1er avril 1910, le solde de l'emprunt de guerre du Transvaal, émis en 1901, arrive à échéance, et que, de ce chef, 21 millions de livres sterling seront à rembourser. La proclamation royale convoquant les électeurs doit être portée à la connaissance du public le 8 janvier, et c'est trente-cinq jours plus tard, le 12 février, que le Parlement s'assemblera. Le discours du trône, la formation éventuelle d'un nouveau cabinet, dans le cas où le ministère actuel n'aurait pas la majorité, occuperont vraisemblablement le reste du mois, en sorte que ce n'est guère avant le commencement de mars que l'étude des mesures financières pourra commencer.

Et maintenant la lice est ouverte; la campagne électorale a commencé : mêlée épique où la vieille Angleterre et les jeunes partis combattent avec violence et n'épargnent guère leurs adversaires. Aucun des arguments qui militent en faveur des thèses contraires n'est laissé dans l'ombre. Les discours que prodiguent les chefs et les soldats de chaque côté épuisent le sujet. Ils ne se lassent pas de revenir à la charge, ils se prodiguent et se multiplient sur tous les points du territoire. Les colonnes des journaux en sont remplies. Chaque jour le *Times* consacre un ou deux articles de fond aux commentaires des épisodes innombrables de la lutte engagée dans le Royaume-Uni. On n'est d'accord d'aucun côté sur l'intégralité du programme : la majorité des unionistes incline vers un protectionnisme modéré, mais, parmi eux, un groupe important, dont lord

Cromer, l'ancien proconsul en Égypte, est l'un des membres les plus en vue, reste fidèle au libre-échange, contre lequel M. Joë Chamberlain a fait campagne il y a quelques années. Il réclamait dès lors l'adoption d'un protectionnisme modéré et d'un régime de tarifs différentiels en faveur des colonies britanniques.

A la stupéfaction des économistes, le dogme du libre-échange, qui semblait constituer une des pierres angulaires de la politique anglaise et devoir être maintenu par tous les partis, fut attaqué par le célèbre ministre des colonies, suivi sur ce terrain par un certain nombre de ses coreligionnaires politiques. M. Balfour, qui avait succédé à son oncle le marquis de Salisbury, comme chef du cabinet, eut à cet égard une attitude hésitante qui contribua à sa chute lors des élections de 1906. De toute façon, les douleurs et les charges de la guerre sud-africaine avaient condamné les unionistes, qui en portaient la pleine responsabilité : mais leur division sur la question douanière aggrava certainement leur défaite. Aujourd'hui, de nouveau, ce problème vient obscurcir le ciel et troubler la lutte : car si les unionistes ont obtenu de la majorité de la Chambre des lords le vote qui rejetait le budget et ouvrait la campagne électorale, ils n'abordent pas celle-ci avec des programmes identiques. Ceux-là même qui se prononcent en faveur de l'établissement de droits protecteurs à l'importation ne sont pas d'accord sur le taux qu'ils recommandent. A ceux qui proposent un tarif modéré de 10 pour 100, on a répondu par le calcul suivant : ces 10 pour 100 sur le chiffre actuel des importations donneront 9 millions de livres; mais l'effet de ce droit devant être, dans l'esprit même de ses partisans, de réduire le volume des entrées de marchandises, il faut se contenter de l'estimer à 7 millions, et le diminuer des frais de perception qui ne sauraient guère être inférieurs à 2 millions : ceci réduirait la recette nette à 5 millions,

soit le tiers environ du déficit accusé par le budget de Lloyd George. Ce n'est pas pour obtenir un aussi maigre résultat qu'on bouleverse un système économique vieux de plus d'un demi-siècle. L'opposition n'est donc pas unanime sur ce terrain.

Du côté gouvernemental, si tout le monde attaque la Chambre des lords, on est loin d'être d'accord sur les mesures à prendre contre elle. En admettant que l'Angleterre, si respectueuse de ses traditions, les abandonne au point de porter la main sur cette institution plusieurs fois séculaire et qui a joué un rôle glorieux dans l'histoire du pays, se ralliera-t-on au dangereux système de la Chambre unique, modifiera-t-on le mode de recrutement de la Chambre haute, restreindra-t-on ses pouvoirs? Autant de problèmes infiniment délicats qui sont posés devant l'opinion, mais qui disparaîtront peut-être au lendemain des élections. Le parti irlandais, qui a jeté si souvent le poids de ses votes dans la balance, s'est prononcé, par l'organe de M. Redmond, en faveur du gouvernement, de qui il attend la pleine autonomie *(self government)* pour l'Irlande, en ce qui concerne les affaires irlandaises.



L'heure est grave. Le retour d'une majorité gouvernementale compacte, semblable à celle qui porta au pouvoir, il y a quatre ans, un cabinet libéral dont le caractère radical s'est accentué au cours de la législature, donnerait une force singulière à ces éléments avancés, dont Lloyd George et Winston Churchill sont les représentants les plus violents au sein du ministère. Mais cette éventualité semble peu probable: si ce dernier garde la majorité, ce sera une majorité affaiblie; il aura besoin de l'appoint irlandais, ce qui ne le rendra guère populaire aux yeux des Anglais et

des Écossais, et l'obligera à suivre de ce côté une politique dangereuse pour l'unité de l'empire. Si enfin les unionistes l'emportaient, hypothèse qui paraîtrait peu vraisemblable partout ailleurs que de l'autre côté de la Manche, ce serait sans doute, au point de vue économique, le triomphe de Joë Chamberlain, qui verrait se réaliser sa prédiction de 1906 : « Mes idées triompheront après une législature. » En ce qui touche la politique extérieure, ce pourrait être également le signal de modifications sérieuses : si les deux partis sont aujourd'hui d'accord sur la nécessité des armements, il n'en est pas moins certain que la politique impérialiste a de plus vigoureux partisans à droite qu'à gauche. M. Balfour et lord Lansdowne trouveraient à cet égard l'opinion publique d'autant mieux préparée à les suivre, que des socialistes eux-mêmes invitent en ce moment la Grande-Bretagne à s'armer plus encore et à se préparer à une lutte qu'ils proclament inévitable. Personne ne songe plus à vanter le splendide isolement, qui paraissait naguère à un homme d'État britannique l'enviable situation de l'empire : en Europe comme en Asie, des problèmes redoutables se sont posés; ils sont la cause déterminante de la crise actuelle qui ébranle jusque dans leurs bases les institutions fondamentales et qui met en question l'organisation même des pouvoirs publics. Les ressources des anciens budgets eussent, en effet, suffi aux lois dites sociales, notamment aux pensions de vieillesse, malgré la légèreté et l'imprévoyance avec lesquelles elles ont été votées, sans qu'aucune étude préalable sérieuse ait permis de dresser le bilan de l'avenir et de prédire les charges des années futures. Mais du moment où aux centaines de millions de francs exigées par ces pensions s'ajoutaient d'autres centaines réclamées par les Dreadnought, ces Dreadnought dont un seul représente un quart pour cent sur le revenu annuel de la nation, il a fallu une

révolution fiscale, l'aggravation énorme des droits de succession, la transformation définitive de l'impôt sur le revenu en un impôt global et personnel, l'élévation du taux de cet impôt, l'institution de taxes foncières qui portent une atteinte singulière au droit de propriété, sans compter toutes les autres augmentations ou établissements de droits que nous avons énumérés. Il y a un siècle, l'Angleterre était au plus fort de son duel formidable avec Napoléon. Comment sortira-t-elle aujourd'hui du duel, pacifique jusqu'ici, engagé entre elle et l'Allemagne? C'est ce qu'il est difficile de prévoir : il ne sera pas trop de son sang-froid, de son patrimoine, de son long héritage de richesses économiques et de vigueur morale, pour traverser une crise, dont « la bataille du budget Lloyd George », comme on l'appelle déjà dans l'histoire, n'aura pas été l'un des moindres incidents.

PARIS

TYPOGRAPHIE PLON-NOURRIT ET Cie

Rue Garancière, 8

PARIS

TYPOGRAPHIE PLON-NOURRIT ET Cie

8, rue Garancière